

formazione e di arricchimento culturale e tecnico a favore di quanti, sacerdoti e laici, vogliono dare una generosa testimonianza a Cristo e alla Chiesa anche in campo sociale, nelle urgenti esigenze dell'ora che volge.

A conferma di questi voti, Sua Santità imparte l'implorata Benedizione Apostolica a Lei, ai suoi Collaboratori, unitamente agli abbonati e lettori della Rivista, ed a quanti ne sostengono l'attività.

Mi valgo dell'incontro per professarmi con sensi di religioso ossequio

della Paternità Vostra Rev.ma

Dev.mo nel Signore

A. G. Card. Cicognani

LE «MINORANZE ETNICHE»

PROSPETTIVE APERTE DALLA «PACEM IN TERRIS»

Il 7 aprile u.s. si è tenuto, nella sala del Centro Culturale San Fedele, un pubblico convegno sul tema «La "Pacem in Terris" e il problema delle minoranze etniche». In questo quadro si è voluto inserire la trattazione di un argomento più specifico: «Alto Adige-Südtirol: scontro o incontro?».

L'avv. prof. GIOVANNI MARIA UBERTAZZI, ordinario di diritto internazionale alla Università di Cagliari, ha esordito chiarendo brevemente il problema, nei suoi termini generali, sotto l'aspetto del diritto internazionale; il dott. SILVIUS MAGNAGO, presidente della Giunta provinciale di Bolzano, ha trattato l'aspetto storico-politico della questione altoatesina; la professoressa LIDIA MENAPACE BRISCA, consigliere regionale per il Trentino-Alto Adige, ha considerato i problemi sorgenti dalla convivenza, nella Provincia di Bolzano, di tre gruppi etnicamente distinti e diversi per stabilità, per attività professionali prevalenti e per sensibilità profonde; il P. MARIO CASTELLI, direttore di «Aggiornamenti Sociali», ha sviluppato l'aspetto etico in alcuni punti fondamentali. Interventi preordinati, vari e numerosi, hanno completato opportunamente da differenti punti di vista le esposizioni dei relatori principali (1).

Presieduto dall'avv. MARIO MANELLI, dell'Associazione Internazionale di Diritto Penale, il quale ha anche attivamente partecipato all'organizzazione, il convegno è stato indetto dal Centro Culturale San Fedele e dal nostro Centro Studi Sociali di Milano.

«Aggiornamenti Sociali» si sono già ampiamente occupati in modo specifico del sorgere e dello svilupparsi, negli ultimi cinquant'anni, di una questione del «Südtirol»; è anzi da ritenere che abbia dato un contributo non trascurabile ad un'equa soluzione di essa (2). Dopo la conclusione dei lavori della «Commissione dei diciannove» e le trattative italo-austriache che sono seguite, il convegno tenuto presso la sede stessa della rivista dà nuova occasione per puntualizzare in un contesto più vasto altri aspetti del problema. A tal fine presentiamo qui i due contributi di carattere più generale, cioè quelli del prof. Ubertazzi e del direttore di questo periodico.

(1) Sono intervenuti, nell'ordine: l'avv. sen. Luis Sand, il prof. Giuseppe Tramarollo, il prof. Giuseppe Farias, l'on. dr. Karl Mitterdorfer, il dr. Alfons Benedikter, il dr. Giorgio Pecorini, il dr. Ugo Zatterlin, lo studente ladino Giuseppe Martinier.

(2) Cfr. M. CASTELLI, S.J., *La questione altoatesina*, Milano, Centro Studi Sociali, 1961. Il volumetto raccoglie tre articoli sull'argomento pubblicati dalla rivista *Aggiornamenti Sociali*, rispettivamente nei fascicoli di aprile e giugno 1960 e marzo 1961, aggiornandoli al giugno 1961 e completandoli con una conclusione e un'appendice documentativa.

I - SITUAZIONE E TENDENZE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Se vi è un campo, nel diritto della comunità internazionale, che presenta le soluzioni più eterogenee e le più varie vicende, questo è il **trattato delle minoranze etniche**. Si passa dalla totale indifferenza del diritto generale consuetudinario alle disposizioni numerose e progredite contenute nel diritto dei trattati. E, nello stesso diritto dei trattati, si avvicinano tentativi di disciplina profondamente diversi.

Il diritto internazionale generale.

Il diritto internazionale generale, il diritto cioè che vincola tutti i membri della comunità internazionale indipendentemente da particolari pattuizioni da essi concluse, **non contiene alcuna regola che assicuri alle minoranze etniche una qualsiasi tutela nei confronti dello Stato sovrano.**

In assenza di trattati internazionali, il mondo civile ha dovuto assistere alle più durevoli vessazioni quando non anche alle persecuzioni più feroci condotte contro minoranze etniche dai rispettivi Stati sovrani. Nel solo arco di questo secolo si passa dalle persecuzioni dei turchi contro la minoranza armena alla discriminazione delle comunità negre nell'Africa del Sud, ai tentativi di genocidio nel Tibet.

Contro tali persecuzioni il diritto internazionale generale non ha offerto il benchè minimo soccorso. I tentativi di intervento sono stati generalmente respinti dagli Stati responsabili di avere promosso o tollerato simili abusi: tutte le volte i tentativi di sollevare la sorte delle minoranze sono stati respinti come **indebite ingerenze** nella sovranità interna degli Stati sovrani.

Per quanto a prima vista si possa restare perplessi davanti ad un simile vuoto, **questo vuoto trova una immediata spiegazione.**

Il diritto internazionale si è affermato, storicamente, come il diritto di una comunità composta da **organizzazioni umane dotate di una siffatta reciproca indipendenza da rivendicare, come loro specifica qualificazione, quella della sovranità.** Nel suo nucleo più antico ed ancora nella sua attuale fase di sviluppo il diritto generale della comunità internazionale risponde alle esigenze di gruppi decisi ad affermare, nel proprio interno, la libertà di provvedere ai propri bisogni secondo scelte politiche sottratte a qualsiasi estraneo controllo.

Il diritto internazionale è sorto e si è fin qui conservato sul **presupposto del rispetto della sovranità dei membri della comunità internazionale:** di questa sovranità la potestà sugli individui

tutti che compongono il popolo costituisce l'elemento primo e più caratteristico.

Allo stesso modo e per le stesse ragioni il diritto generale non provvede neppure ad assicurare alcun particolare trattamento all'**individuo singolo** nei confronti dello Stato al quale esso appartiene.

Il diritto internazionale generale contiene una norma che fa obbligo agli Stati di assicurare un determinato trattamento agli **individui stranieri** (e non è il caso di ricordare quali e quante violazioni tale norma ha subito proprio in questi ultimi 50 anni). Ma esso non contiene la benchè minima norma che obblighi gli Stati a garantire un certo trattamento al proprio cittadino.

Per il diritto internazionale generale l'individuo che appartiene ad uno Stato è soggetto alla potestà sovrana di questo Stato: una potestà che si può liberamente esplicare senza altri limiti che quelli derivanti dalla **Costituzione** dello Stato considerato.

Ai contenuti della Costituzione interna dei membri della comunità internazionale, il diritto generale della comunità stessa è restato totalmente indifferente: alla comunità internazionale hanno potuto appartenere, volta a volta, Stati feudali e Stati di diritto, Stati democratici e Stati totalitari; hanno continuato financo ad appartenervi Stati dichiaratamente ispirati da ideologie che, pur partendo da presupposti profondamenti diversi, hanno potuto convergere al risultato comune di minacciare, per una parte dei propri cittadini, la stessa speranza di vivere.

Tutti conoscono ciò che è potuto avvenire in Europa fra il 1930 e il 1950; ma forse pochi ricordano che tutto ciò è accaduto senza alcuna adeguata reazione da parte degli altri Stati membri della comunità internazionale.

Il diritto internazionale dei trattati.

Il problema della tutela delle minoranze, così come quello della tutela dei diritti fondamentali dell'individuo è stato proposto dal diritto internazionale dei trattati.

Il diritto internazionale dei trattati non costituisce solo uno svolgimento e una puntualizzazione del diritto internazionale generale, ma introduce anche **soluzioni nuove** per soddisfare le più diverse esigenze degli Stati interessati.

L'occasione più remota che ha indotto gli Stati ad assicurare un certo trattamento a minoranze etniche è stata offerta dalla **cessione di territori da uno ad altri Stati**.

Normalmente al trasferimento della sovranità su di un territorio si accompagna anche il mutamento di nazionalità delle popolazioni che vi sono stanziate. Ma, già in epoca relativamente poco recente, è accaduto che gli Stati, nell'acconsentire alla ces-

sione di parti del proprio territorio, abbiano avvertito la necessità di occuparsi delle popolazioni stanziate sui territori ceduti.

a) E' così che alcuni trattati hanno concesso alle popolazioni stanziate sui territori ceduti di **poter lasciare i territori stessi conservando o riacquistando la cittadinanza d'origine.**

Trattati di tale fatta hanno per il nostro argomento un significato assai limitato. Pervengono unicamente a garantire scelte individuali, concedendo ai singoli il diritto di compiere gli atti (trasferimento, dichiarazione di opzione) che i trattati medesimi richiedono per la conservazione della originaria cittadinanza.

Tuttavia tali trattati presentano questo elemento di interesse: essi attribuiscono a tutti gli individui che compongono un certo gruppo etnico la **facoltà di non integrarsi** con il nuovo Stato sovrano del territorio e, per contro, di conservarsi uniti allo Stato al quale per l'innanzi appartenevano e di continuare a vivere nella più appropriata cornice sociale.

I trattati che ho qui ricordato sono ancora tuttavia ben lungi dall'assicurare alla popolazione stanziata sul territorio ceduto un trattamento che le assicuri, su quel territorio, la sopravvivenza dei caratteri etnici e culturali. Inoltre le disposizioni di questi trattati hanno un carattere essenzialmente transitorio, la facoltà che si concede agli individui considerati è contenuta entro limiti di tempo rigorosamente determinati.

b) Ma l'occasione di concessioni territoriali, a beneficio di Stati già esistenti o per la creazione di Stati nuovi, hanno condotto il diritto dei trattati a predisporre **per le minoranze, come tali considerate, soluzioni durevoli.**

Rispetto alle prime provvidenze che hanno introdotto la pratica delle opzioni, questo secondo gruppo di trattati si colloca in un periodo assai più recente. E' soprattutto all'indomani della guerra '15-'18 che la tutela delle minoranze trova, nel diritto dei trattati, le affermazioni più numerose e più ricche di contenuti.

Nelle sue linee generali il sistema dei trattati conclusi dagli Stati europei all'indomani della guerra '15-'18 mirava ad assicurare alla minoranza **alcuni diritti specifici** in materia di religione, uso della lingua, insegnamento pubblico e privato, creazione, direzione e controllo di istituti religiosi, di assistenza e sociali, ripartizione della spesa pubblica, e talvolta anche (come è il caso della minoranza armena in Turchia) rappresentanza proporzionale degli organi collegiali elettivi.

Il sistema dei trattati successivo alla guerra '15-'18 era andato ancor più avanti: esso aveva adottato, per la tutela delle minoranze uno dei mezzi più progrediti; aveva cioè sottoposto l'esecuzione dei trattati delle minoranze al **controllo della Società delle Nazioni** e aveva concesso agli individui interessati, attraverso il procedimento delle petizioni, la possibilità di richiamare,

sulle violazioni dei trattati, l'attenzione degli organi della società. Va ricordato che il diritto di petizione, con le garanzie che esso comporta a favore del cittadino nei confronti dello Stato al quale esso appartiene, ha tuttora, nel diritto internazionale, un carattere del tutto eccezionale; l'aver utilizzato tale strumento dà un'idea della buona volontà degli autori del sistema di tutela delle minoranze creato nel primo dopoguerra.

Il sistema di garanzie posto dai trattati che ho ora ricordato è andato in pezzi con la guerra '39-'45.

Alla fine della guerra il diritto convenzionale non ha proseguito nell'indirizzo tracciato da quei trattati. L'accordo italo-austriaco può considerarsi fra i pochi. Più numerosi invece sono stati i trattati nei quali le cessioni territoriali si sono accompagnate al diritto di opzione.

Invece il nuovo corso del diritto dei trattati si è indirizzato verso una nuova meta: il problema della tutela delle minoranze è stato sommerso da quello della **garanzia dei diritti dell'individuo nei confronti dello Stato sovrano**.

L'avvicinarsi di questi due orientamenti prevalenti nei diritti del trattato degli ultimi cinquant'anni risponde a moventi ed ideali diversi in stretta relazione con le **esperienze storiche** che li hanno preceduti e determinati.

Collocati al termine di un periodo dominato dai movimenti per l'indipendenza delle grandi nazioni europee, **i trattati a tutela delle minoranze** riposano sullo stesso supporto ideale. Collocati al termine di un periodo dominato dalla tragica presenza di Stati che della loro potenza si sono avvalsi per commettere, anche sui propri cittadini, ogni sorta di disumani abusi, **i trattati sulla tutela dei diritti dell'uomo** muovono dall'esigenza di riconfermare all'individuo un patrimonio di libertà e di garanzia troppe volte apertamente violato.

Questa relazione dei trattati internazionali con l'atmosfera politica e culturale nella quale essi sono inclusi ha condotto e conduce il diritto dei trattati a procedere per sbalzi non rettilinei. Le posizioni conquistate in un certo momento sembrano in un momento successivo, più ancora che sorpassate, abbandonate. La tutela dei diritti dell'individuo più che coordinarsi alla tutela delle minoranze etniche sembra essersi ad essa sovrapposta.

Al nostro problema specifico l'attuale stato di sviluppo del diritto dei trattati non offre soluzioni adeguate.

Attuali tendenze.

Nel lungo inventario delle questioni che attendono ragionevoli soluzioni quella delle minoranze etniche conserva dunque tutta la sua drammatica attualità. Ne sono prova le inquietudini profonde e lo scontento diffuso che inquinano la serena convi-

venza all'interno di alcuni Stati e financo le loro relazioni internazionali.

L'enciclica di **Giovanni XXIII** ha richiamato l'attenzione con uno spirito di giustizia pari al senso del reale. Gli strumenti usati in passato possono ancora soccorrere, ma vi sono altre circostanze che possono concorrere a favorire la soluzione del nostro problema.

Il discorso richiede qui due precisazioni:

a) la prima che la tutela della minoranza potrà trovare **soluzioni diverse secondo le condizioni politiche** (generalì e particolari) **dell'area interessata**: ora intendiamo alludere unicamente all'area europea;

b) la seconda che è necessario **superare il punto di vista settoriale della dottrina del diritto internazionale** e ricordare, con il filologo Pasquali, che non esistono specialità scientifiche, ma problemi: e i problemi si aggre-discono da tutte le parti, senza chiedersi a quale settore scientifico appartengano.

In Europa la soluzione del problema delle minoranze può in certa parte essere facilitata da **due movimenti concentrici che interessano lo Stato** e che, da posizioni diverse, all'interno e all'esterno dello Stato, tendono a superarne la tradizionale esclusiva potestà.

All'interno assistiamo negli anni di questo dopoguerra (accanto ai tentativi dello Stato di attribuirsi sempre nuove competenze nell'interesse collettivo) all'**affermarsi di forze politiche organizzate** che rivendicano il diritto di operare autonomamente proprie scelte e di perseguire i propri fini particolari. Personalmente sono ben lontano dal rammaricarmene. Sono anzi fermamente convinto che ogni potere politico debba essere adeguatamente fronteggiato.

Sta il fatto che dirimpetto alla potestà dello Stato, si ergono — sempre più consapevoli della loro forza — potenti raggruppamenti umani, impegnati a soddisfare diverse nuove esigenze: partiti, sindacati, organizzazioni confessionali, élites culturali e, infine, comunità territoriali intermedie. Assuefatto ad essere posto dinanzi a forze di tale fatta (alcune delle quali financo è dichiaratamente rivoluzionarie) lo Stato democratico moderno è disponibile anche per prendere coscienza della rivendicazione di minoranze etniche organizzate che ne facciano parte. Non vi è alcuna ragione perchè tali minoranze, per la specialità della loro rivendicazione, si sentano più estranee — rispetto allo Stato — di quel che non si possa sentire un grande partito rivoluzionario in lotta contro l'assetto costituzionale dello Stato medesimo.

All'esterno dello Stato, al di sopra dello Stato, il diritto dei trattati europei sta portando avanti un **processo di riduzione della sovranità dello Stato a beneficio di più vaste comunità politicamente integrate**. In un avvenire non lontano il naturale svi-

luppo di questo processo potrebbe far togliere financo il fondamento e le cause delle attuali tensioni.

All'interno e all'esterno dello Stato, siamo oggi in presenza di situazioni che possono concorrere anche a risolvere con maggiore facilità i problemi dei gruppi minoritari. Ad ogni livello ciascuno di noi ha la possibilità di collaborare perchè queste situazioni possano svilupparsi secondo le tendenze che esse indicano: con la consapevolezza che le vicende dei popoli hanno un ritmo che supera quello brevissimo delle vicende della vita umana, e che occorre avere il paziente coraggio di preparare l'avvenire.

Giovanni Maria Ubertazzi

II - ASPETTO ETICO

Come la « *Pacem in Terris* » affronta il problema.

1. La questione delle minoranze etniche è trattata espressamente dalla « *Pacem in terris* » nella Parte III, cioè nella parte dedicata all'esame dei rapporti tra comunità politiche (1). L'Enciclica fa chiaramente intendere (n. 92) che il motivo di questa collocazione è più storico che dottrinale: l'esistenza delle minoranze etniche si è posta nell'ultimo secolo come problema, in conseguenza del moto di adeguamento dei confini politici degli Stati con quelli etnici, in altre parole in seguito all'affermazione degli Stati nazionali. Dopo una breve premessa, la questione è tuttavia affrontata nei suoi elementi umani essenziali, prescindendo da questo riferimento storico.

Cenni almeno indiretti alle minoranze etniche e principii applicabili in una soluzione etica dei vari problemi connessi con la loro presenza in una comunità politica comunque configurata, esistono anche nelle altre parti dell'Enciclica giovannea. L'accenno è espresso nella Parte II, che tratta dei rapporti tra esseri

(1) Cfr. GIOVANNI XXIII, *Enciclica « Pacem in terris »*, Centro Studi Sociali, Milano, 1963. I riferimenti tra parentesi nel testo seguono la numerazione adottata in questa edizione.